

**Золотухина Татьяна Александровна****Zolotukhina Tatiana Aleksandrovna**

доктор юридических наук, доцент кафедры  
теории и истории государства и права  
юридического факультета  
Таганрогского института управления и экономики

LL.D, Associate Professor,  
Theory and History of State  
and Law Department, School of Law,  
Taganrog Institute of Management and Economics

## О СТРУКТУРЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ: СТАДИИ И ЭТАПЫ

## THE STRUCTURE OF RUSSIAN LEGISLATIVE PROCESS: ITS STAGES AND STEPS

---

**Аннотация:**

*В статье предложен и обоснован авторский подход к дискуссионному вопросу о классификации стадий и этапов законотворческого процесса как важнейшего элемента законотворческой деятельности. На основе анализа действующего законодательства Российской Федерации, материалов практики, научных работ, в которых находит отражение тема исследования, охарактеризованы такие стадии, как предпарламентская, парламентская, послепарламентская. В свою очередь их предлагается подразделять на следующие этапы: внесение законопроекта на рассмотрение, его обсуждение, принятие в качестве закона, опубликование и вступление закона в силу. При этом автором представлен собственный взгляд на анализируемую проблему, являющуюся предметом научной полемики, в корректной форме критикуются существующие в специальной литературе точки зрения в отношении стадий и этапов развивающегося законотворческого процесса, их количества и содержательного наполнения. В заключение сделан аргументированный вывод о том, что данный процесс нуждается в теоретической разработке и практическом совершенствовании, учитывая, что накоплен значительный объем знаний, который нельзя признать окончательным.*

**Ключевые слова:**

*законотворческая деятельность, законотворческий процесс, стадии законотворческого процесса, этапы законотворческого процесса, законопроект, закон, промульгация, дискуссия.*

---

**Summary:**

*The research proposes and substantiates the novel approach to classifying the stages of and the steps in the legislative process as a pivotal element of law-making. Having analyzed the current legislation of the Russian Federation, legislative practices and procedures, and studies on this issue, the author describes the pre-parliamentary, parliamentary, and post-parliamentary stages. They can be divided into the following steps: introduction of a bill, discussion of a bill, adoption of a law, promulgation of law and coming into force. The research critically examines the divergent views of legal experts on the number and content of the steps in the evolving legislative process and its stages. The author concludes that this process should be developed in both theoretical and practical terms based on previous practices in this regard.*

**Keywords:**

*law-making, legislative process, stages of the legislative process, steps in the legislative process, bill, law, promulgation, discussion.*

---

В Российской Федерации законотворческий процесс выступает элементом законотворческой деятельности наряду с «предварительным» этапом, который заключается в выявлении в обществе потребности в урегулировании нормами права социальной проблемы и в подготовке законопроекта, а также принятии закона населением (посредством референдума). При этом соответствующий процесс служит основным механизмом реализации законотворческой деятельности. Однако вопрос о его понятии и структуре (разделении на стадии и этапы) носит дискуссионный характер, поэтому заслуживает самостоятельного исследования, а его решение требует всестороннего анализа научных позиций и их критической оценки.

В научной мысли прослеживаются два основных понимания законотворческого процесса – узкое и широкое [1, с. 153]. Согласно первому подходу, традиционному, законотворческим считается процесс деятельности представительных органов государственной власти (как федеральных, так и региональных) по изданию законодательных актов, состоящий из ряда стадий, каждая из которых представляется совокупностью процессуальных действий, способствующих достижению определенного правового результата [2]. Широкий подход включает в законотворческий процесс деятельность по подготовке и предварительному обсуждению законопроектов. С учетом широкого подхода законоподготовительная деятельность является частью законотворческого процесса. Более того, существует мнение, что его начальной стадией выступает «определение потребностей в правовом регулировании, изучение факторов, определяющих его направление», так как именно на данном этапе формируются основы будущего закона. Предлагаем эту стадию

назвать «предпроектной». Внесение законопроекта в законотворческий орган – завершающее действие в соответствующей деятельности.

Некоторые ученые-правоведы утверждают, что законотворческий процесс составляют не только подготовка законопроекта, но и прогнозирование и планирование, а завершается он правовым мониторингом [3]. Охарактеризуем этот процесс в аспекте порядка деятельности по созданию закона, т. е. как регламентированный Конституцией РФ, законами, иными нормативно-правовыми актами процесс внесения законопроекта в законотворческий орган, его рассмотрения, принятия в качестве закона, опубликования и вступления в силу.

Законотворческий процесс существенно отличается от остальных видов правотворческих процессов продолжительностью, многочисленностью и особым статусом участников, а также наличием многих стадий и самостоятельным процессуальным значением. В его структуре выделяют несколько стадий и этапов. В русском языке слова «стадии» и «этапы» употребляются в качестве синонимов (одно раскрывается посредством другого) и означают определенную часть, фрагмент какой-либо деятельности, процесса, отличающийся специфическими особенностями. Однако в контексте настоящего исследования общую лексику надлежит «перевести» в систему юридической терминологии, данные понятия следует разграничивать, поскольку в области характеризуемого процесса термины «стадии» и «этапы» имеют смысловое различие, соотносятся как целое и части. Так, стадии законотворческого процесса представляют собой наиболее крупные части процесса рождения закона, в рамках которых осуществляются действия, предшествующие деятельности парламента, реализующиеся в ходе этой деятельности или следующие за ней. В свою очередь под этапами законотворческого процесса необходимо понимать совокупность действий на каждой стадии процесса рождения закона.

В общем виде можно выделить три основополагающих стадии законотворческого процесса: начальную (предпарламентскую), парламентскую и послепарламентскую. Вместе с тем в вопросе содержания подобных стадий и их деления на этапы, а также количества последних на каждой стадии ведутся научные дискуссии [4]. Сущность предпарламентской стадии законотворческого процесса заключается в конституционно закрепленном, юридически значимом праве компетентных субъектов инициировать (возбудить) законотворческий процесс, т. е. в законотворческой инициативе. По утверждению А.С. Морозовой, законотворческая инициатива «является переходом ожиданий и интересов различных слоев общества в законодательные предложения, а затем и в законопроекты, вносимые на рассмотрение в законодательные (представительные) органы государственной власти Российской Федерации» [5]. Центральное место в этом процессе отводится парламентской стадии, которая включает в себя:

1) предварительное рассмотрение, обсуждение внесенного законопроекта, а также принятие (одобрение) либо отклонение закона Государственной думой РФ;

2) предварительное рассмотрение, обсуждение принятого Государственной думой РФ закона, а также его одобрение (отклонение) Советом Федерации.

Законотворческий процесс завершается промульгацией (обнародованием) принятого парламентом закона и охватывает процедуры санкционирования (подписания) официального текста закона главой государства, его опубликования в официальном издании государства и вступления в силу принятого и опубликованного закона. Итак, приведенные стадии законотворческого процесса могут быть разбиты на ряд последовательных этапов. В их числе:

1) законотворческая инициатива и внесение законопроекта в Государственную думу РФ для рассмотрения и последующего принятия;

2) этапы предварительного рассмотрения законопроекта в рабочих органах Государственной думы РФ, его обсуждение на пленарных заседаниях;

3) принятие либо отклонение закона Государственной думой РФ;

4) этапы предварительного рассмотрения закона в рабочих органах Совета Федерации, его обсуждение на пленарных заседаниях Совета Федерации, одобрение (отклонение) закона Советом Федерации;

5) этапы промульгации (обнародования) принятого парламентом закона (в российской Конституции отсутствует термин «промульгация», но встречается в решениях Конституционного суда РФ). Эта стадия содержит процедуры санкционирования (подписания) официального текста закона главой государства в установленные Конституцией РФ (обычные или сокращенные) сроки, его опубликования в официальном издании государства и вступления в силу принятого и опубликованного закона.

В то же время в научных кругах вопрос отнесения последней стадии или ее этапов к законотворческому процессу окончательно не решен. В юридической науке применяются различные подходы к определению структуры и содержания заключительной послепарламентской стадии законотворческого процесса. В трудах дореволюционных ученых-правоведов, а также в современной отечественной литературе правовой направленности промульгацию (обнародование закона) предла-

гается понимать как стадию законотворческого процесса, охватывающую две взаимосвязанные процедуры: 1) подписание закона, т. е. санкционирование главой российского государства принятого парламентом закона (промульгация, состоящая в приказе, скрепленном со стороны ответственного министра) и 2) опубликование принятого парламентом закона в официальных изданиях (публикация текста закона в определенном органе печати). После их прохождения закон вступает в силу [6].

А.В. Червяковский пишет о том, что еще в начале XX в. «Н.К. Ренненкампф различал утверждение закона главой государства и издание акта, в котором он информирует парламент об этом действии: “Глава государства объявляет законодательному учреждению в известных выражениях и обрядности, что он утвердил представленный ему проект закона и повелевает обнародовать и привести его в действие”» [7]. Ряд ученых понимают законотворческий процесс исключительно как деятельность законотворческого органа, выводя процедуры официального опубликования и вступления закона в силу за рамки данного процесса. Однако подобное его «усечение» вряд ли можно признать обоснованным. В нем участвует значительное количество субъектов, что, в частности, выступает следствием единства государственной власти. Кроме того, выведение опубликования и вступления закона в силу за рамки законотворческого процесса не основано на нормах Конституции РФ и действующего законодательства (как федерального, так и регионального), вследствие чего разрушается его логическая модель. По утверждению А.Ф. Шебанова, без опубликования и вступления в силу закона законотворческий процесс лишается логического завершения [8, с. 160].

Официальное опубликование выступает необходимым элементом законотворческого процесса ввиду формальной определенности как признака закона. По своей сути закон не может существовать вне официального текста. Для его реального действия требуются официальные копии подлинного документа. Дубликаты такого текста создаются посредством официального опубликования. О родственном характере этапов подписания, опубликования в соответствующем порядке, вступления закона в силу говорит и российский законодатель (п. «д» ст. 84, статьи 107, 108 Конституции РФ; ст. 6 Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»). При этом в Конституции РФ (ч. 1, 2 ст. 107) термин «промульгация» употребляется в более узком смысле – для описания процедуры опубликования закона. Такой подход к понятию промульгации отражен и в правовой литературе [9].

В нашей стране в юридической науке нередко промульгацию отождествляют с процедурой подписания (утверждения, санкционирования) закона главой государства (президентом России) [10]. Распространено мнение, в соответствии с которым разграничиваются понятия «санкционирование закона главой государства», «опубликование закона» и его «промульгация», т. е. ряд авторов рассматривают санкционирование закона главой государства как самостоятельный этап, не охватываемый стадией промульгации закона. В этом случае последняя понимается как особый акт главы государства, постановляющий об опубликовании принятого парламентом законодательного акта и предлагающий органам исполнительной власти соблюдать его предписания [11, с. 111]. В подтверждение данной точки зрения приводятся нормы ст. 107 Конституции РФ, в которой действия по подписанию и обнародованию закона указаны как совершаемые последовательно. Однако исключение из стадии промульгации процедуры санкционирования главой государства принятого парламентом закона ничем не обусловлено. Принимая во внимание, что опубликование и вступление в силу характерны только для законов, санкционированных (одобренных) главой государства, и не имеют самостоятельного значения, думается, что логичнее включать в стадию промульгации все названные выше процедуры.

Итак, сегодня юридическая доктрина не выработала единого подхода к пониманию структуры и содержания заключительной послепарламентской стадии законотворческого процесса. Каждая из его основополагающих стадий может включать несколько основных и дополнительных этапов. Их количество и содержание определяются принятой в стране регламентацией законотворческого процесса. В связи с этим целесообразно признать промульгацию, обнародование закона заключительной послепарламентской стадией законотворческого процесса, складывающейся из процедур санкционирования принятого закона президентом России, его официального опубликования и вступления в силу. Отличительными ее признаками выступают субъектный состав (основные юридически значимые действия при этом совершает глава государства), содержание, временные рамки, иные особенности.

Несмотря на то что стадии и этапы законотворческого процесса достаточно разработаны в научной литературе и подробно описаны в регламентах палат законотворческого органа, вопрос их содержания и количества этапов на каждой стадии служит предметом научных дискуссий. В современных условиях предложенная классификация стадий законотворческого процесса и их деления на этапы (внесение законопроекта на рассмотрение, его обсуждение, принятие в качестве закона, опубликование закона, вступление закона в силу) не является однозначно установленной. В отечественной юридической науке существуют и другие подходы к структуре законотворческого процесса в России с учетом деления на стадии и этапы.

Тщательная регламентация процесса создания закона свидетельствует об особой значимости нормативно-правового акта для цивилизованного государства, что неизбежно обуславливает потребность в совершенствовании стадий и этапов законотворческого процесса. Но основное предъявляемое к нему требование – законность, поскольку только его легальные основания гарантируют повышение уровня законности в стране. Таким образом, приведенные положения о законотворческой деятельности и законотворческом процессе свидетельствуют о масштабности данных феноменов и позволяют утверждать, что накоплен значительный объем знаний, который, однако, нельзя признать окончательным. Проанализированные правовые явления продолжают развиваться, что объективно сопровождается постановкой новых вопросов, требующих аргументированного решения.

### Ссылки:

1. Кочетков А.В. Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 153–162.
2. Абрамова А.И. Современный законодательный процесс Российской Федерации: стадии и проблемы их совершенствования // Журнал российского права. 2007. № 2. С. 14–23.
3. Абрамова А.И. Указ. соч. ; Дорофеева Л.В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Новгородской области) // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 1. С. 19–23 ; Кочетков А.В. Указ. соч. С. 154 ; Кравцова Е.А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 46–48 ; Хамуков А.В. Законотворческий процесс и законодательный процесс: разграничение и соотношение // Российская юстиция. 2010. № 6. С. 49–52.
4. Абрамова А.И. Указ. соч. ; Безруков А.В. Конституционное право России : учеб. пособие. М., 2015. 302 с. ; Булаков О.Н., Рязанцев И.Н. Парламентское право России : курс лекций. М., 2007. 295 с. ; Иваницков И.А. Теория государства и права: современные проблемы : учебник. Ростов н/Д ; Таганрог, 2018. 354 с. ; Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника : учебник. М., 2014. 535 с. ; Кутафин О.Е., Козлова Е.И. Конституционное право России : учебник. М., 2012. 578 с.
5. Морозова А.С. Некоторые аспекты реализации права законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 49–52.
6. Конституционное право России : энциклопедический словарь / под общ. ред. В.И. Червонюка. М., 2002. 430 с. ; Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2003. 653 с. ; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: часть теоретическая. Философия права. Т. 1. М., 1910. 839 с.
7. Червяковский А.В. Промульгация и официальное опубликование законов // Современное право. 2017. № 9. С. 12–15.
8. Цит. по: Кочетков А.В. Указ. соч. С. 160.
9. Иваницков И.А. Указ. соч. С. 193 ; Конституция Российской Федерации. Доктринальный комментарий (постатейный) / М.П. Авдееenkova, А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцына и др. ; рук. авт. кол. Ю.А. Дмитриев, науч. ред. Ю.И. Скуратов. М., 2013. 688 с. ; Червяковский А.В. Указ. соч.
10. Абрамова А.И. Указ. соч. С. 14 ; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть : учебник. В 4 т. Т. 1, 2 / под ред. Б.А. Страшуна. М., 2000. 784 с. ; Теория государства и права : учебник / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2003. 544 с.
11. Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ : учеб. пособие. М., 2007. 200 с.

### References:

- Abramova, AI 2007, 'Modern Legislative Process of the Russian Federation: Stages and Problems of Their Improvement', *Zhurnal rossiyskogo prava*, no. 2, pp. 14-23, (in Russian).
- Avdeenkova, MP, Golovistikova, AN & Grudtsyna, LYu (et al.) 2013, *The Constitution of the Russian Federation. Doctrinal Commentary (Itemized)*, Moscow, 688 p., (in Russian).
- Bezrukov, AV 2015, *Constitutional Law of Russia*, Moscow, 302 p., (in Russian).
- Bulakov, ON & Ryzantsev, IN 2007, *Russian Parliamentary Law: a Course of Lectures*, Moscow, 295 p., (in Russian).
- Chervonyuk, VI (ed.) 2002, *Constitutional Law of Russia: an Encyclopedic Dictionary*, Moscow, 430 p., (in Russian).
- Chervyakovsky, AV 2017, 'Promulgation and Official Publication of Laws', *Sovremennoye pravo*, no. 9, pp. 12-15, (in Russian).
- Dorofeeva, LV 2007, 'The Legislative Process in the Constituent Entities of the Russian Federation (on the Example of the Novgorod Region)', *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye*, no. 1, pp. 19-23, (in Russian).
- Ivannikov, IA 2018, *Theory of State and Law: Contemporary Problems: a Textbook*, Rostov-on-Don, Taganrog, 354 p., (in Russian).
- Khabrieva, TYa (ed.) 2003, *Parliamentary Law of Russia: a Manual*, Moscow, 653 p., (in Russian).
- Khamukov, AV 2010, 'The Legislative Process and the Legislative Process: Delineation and Correlation', *Rossiyskaya yustitsiya*, no. 6, pp. 49-52, (in Russian).
- Kochetkov, AV 2003, 'Stages of the Legislative Process as a Form of Manifestation of Legal Policy', *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'*, no. 4, pp. 153-162, (in Russian).
- Krasnov, YuK, Nadvikova, VV & Shkatulla, VI 2014, *Legal Technology: a Textbook*, Moscow, 535 p., (in Russian).
- Kravtsova, EA 2018, 'Planning the Legislative Process as Part of the Legislative Activity of the Legislative (Representative) Bodies of the Constituent Entities of the Russian Federation', *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, no. 1, pp. 46-48, (in Russian).
- Kutaфин, OE & Kozlova, EI 2012, *Constitutional Law of Russia: a Textbook*, Moscow, 578 p., (in Russian).
- Morozova, AS 2018, 'Some Aspects of the Implementation of the Right of Legislative Initiative in the Subjects of the Russian Federation', *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*, no. 1, pp. 49-52, (in Russian).
- Nisnevich, YuA, Platonov, VM & Slizovsky, DE 2007, *Legislative Activity: Political and Legal Analysis*, Moscow, 200 p., (in Russian).
- Pigolkin, AS (ed.) 2003, *Theory of State and Law: a Textbook*, Moscow, 544 p., (in Russian).
- Shershenevich, GF 1910, *The General Theory of Law: The Theoretical Part. Philosophy of Law*, vol. 1, Moscow, 839 p., (in Russian).
- Strashun, BA (ed.) 2000, *Constitutional (State) Law of Foreign Countries. The General Part: a Textbook*, in 4 vols, vol. 1, 2, Moscow, 784 p., (in Russian).